

Tilburg University

## Evaluatie Súdwest-Fryslân - herindeling en bestuurskracht; deelrapport 1

Schaap, L.; van den Dool, L.T.

*Publication date:*  
2012

*Document Version*  
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Schaap, L., & van den Dool, L. T. (2012). *Evaluatie Súdwest-Fryslân - herindeling en bestuurskracht; deelrapport 1: bestuurskracht tot 2011*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur / PwC.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht**

*Deelrapport 1*

**Nulmeting: Bestuurskracht tot 2011**

*Mei 2012*

dr Linze Schaap  
dr Leon van de Dool



## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.	1. ACHTERGROND: DE NIEUWE GEMEENTE	3
2.	2. HET EVALUATIEONDERZOEK	5
a.	a. Centrale vraagstelling	5
b.	b. Aanpak van de evaluatie	5
3.	3. LEESWIJZER	9
2.	Herindeling Súdwest-Fryslân	10
1.	1. INLEIDING	10
2.	2. KORTE GESCHIEDENIS VAN DE HERINDELING	10
3.	3. DE FUSIEPARTNERS	12
4.	4. DE NIEUWE GEMEENTE EN HAAR AMBITIES	14
3.	Bestuurskracht ZuidwestHoek: tot 2011	16
1.	1. INLEIDING EN VERANTWOORDING	16
2.	2. DEMOCRATISCH KAPITAAL	17
3.	3. MIDDELEN	18
4.	4. KENNIS EN INNOVATIE	18
5.	5. SOCIAAL KAPITAAL	19
6.	6. MILIEU, INFRASTRUCTUUR EN LEEFOMGEVING	19
7.	7. CULTUUR EN VRIJE TIJD	20
8.	8. ECONOMIE	20
9.	9. SAMENVATTING TOETSINGSPUNTEN 2013	21

## Bijlagen

- A. Documenten
- B. Gesprekspartners
- C. Verantwoording enquête
- D. Geschiedenis herindeling Súdwest-Fryslân
- E. Samenstelling Begeleidingscommissie

## 1. INLEIDING

### 1. ACHTERGROND: DE NIEUWE GEMEENTE

De gemeente Súdwest-Fryslân is per 1 januari 2011 gecreëerd door een fusie van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Het gaat hier om een grootschalige herindeling: Súdwest-Fryslân is ontstaan uit een fusie van maar liefst vijf gemeenten, qua oppervlakte is zij de grootste gemeente van Nederland en qua inwoners (82.000) en arbeidsplaatsen (30.000) de tweede gemeente van Fryslân en de vierde gemeente van Noord-Nederland (na Groningen, Emmen en Leeuwarden).<sup>1</sup> En de gemeente bestond bij de herindeling uit 69 kernen(waarvan zes van de historische Friese steden).<sup>2</sup> Deze combinatie van stedelijkheid en platteland en het omvangrijke grondgebied maken deze gemeente uniek in Nederland.

Het belangrijkste motief voor deze gemeentelijke herindeling was het creëren van een bestuurskrachtige nieuwe gemeente. In het herindelingsadvies is hierover opgenomen: “Deze bestuurskracht zal zich vertalen in de bestuurlijke en in de ambtelijke organisatie van de gemeente, die voldoende krachtig is en in staat is om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Daarbij gaat het om het adequaat kunnen uitvoeren van bestaande en toekomstige taken, het samen met provincie en rijk en andere (maatschappelijke) partners realiseren van ontwikkelingsperspectieven voor Súdwest-Fryslân, alsmede het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening naar de burger, bedrijven en instellingen.”<sup>3</sup>

Bij de behandeling van het herindelingswetsvoorstel in de Tweede Kamer is met brede steun een motie aangenomen (motie Heijnen) waarin de regering verzocht werd in 2013 in overleg met de gemeente en provincie Fryslân het functioneren van de gemeente te evalueren en daarover aan de Kamer te rapporteren.

MOTIE VAN HET LID HEIJNEN C.S.  
Voorgesteld 15 april 2010

De Kamer,  
gehoord de beraadslaging,  
constaterende, dat de herindeling in Zuidwest-Friesland tot een gemeente leidt met veel inwoners, veel kernen en een groot grondgebied;  
overwegende, dat dit een grote uitdaging vormt voor het gemeentebestuur van de nieuwe gemeente Zuidwest-Friesland;  
verzoekt de regering om in 2013 in overleg met de nieuw te vormen gemeente en de provincie Friesland het functioneren van deze gemeente te evalueren en hierover aan de Kamer te rapporteren,  
en gaat over tot de orde van de dag.

In het voorjaar van 2011 hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de gemeente Súdwest-Fryslân en de provincie Fryslân gezamenlijk besloten het evaluatieonderzoek te laten uitvoeren door de Universiteit van Tilburg en PwC. Deze rapportage is het eerste deelrapport in het onderzoek.

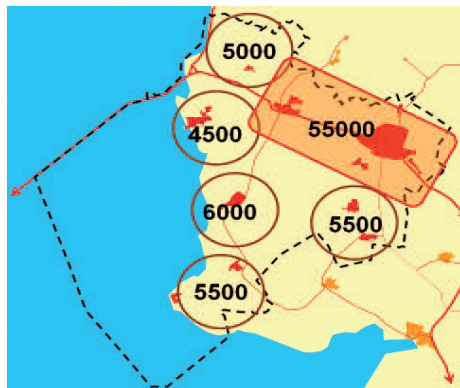
<sup>1</sup> Strategische samenwerkingsagenda 2011-2021 Gemeente Súdwest-Fryslân-Provincie Fryslân.

<sup>2</sup> Door herindelingen van aanpalende gemeenten zal het aantal kernen zich naar alle waarschijnlijk nog wijzigen.

<sup>3</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009, p.41.

## Het gebied

Súdwest-Fryslân is een gebied met steden en platteland. Tegen de noordoostrand van de gemeente tekent zich een stedelijke zone af met 55.000 inwoners, wat neerkomt op bijna 70% van de bevolking. Deze zone bestaat uit het gebied van Bolsward, Sneek, de nabijgelegen stad IJlst en de dorpen Scharnegoutum en Oppenhuizen. In de kernen Sneek en Bolsward woont ruim 50% van de bevolking. Naast deze stedelijke zone is een vijftal min of meer gelijkwaardige landelijke clusters te onderscheiden. Dat zijn Witmarsum-Arum, Makkum, Workum, Koudum-Stavoren en Heeg-Woudsend. Ieder cluster bestaat uit één of twee grotere kernen met een inwonertal van tussen 4.500 en 6.000 inwoners en een samenhangend netwerk van kleinere dorpen.



Binnen de ring, die wordt gevormd door de stedelijke zone Sneek/IJlst/Bolsward en de vijf clusters van steden en dorpen Witmarsum-Arum, Makkum, Workum, Koudum-Stavoren en Heeg-Woudsend ligt een uitgestrekt landelijk gebied met voornamelijk meren en landbouwgrond en enkele kleinere kernen met minder dan 500 inwoners.



In de periode 2010-2030 wordt voor Súdwest-Fryslân een lichte groei in de omvang van de bevolking voorspeld. De bevolkingssamenstelling verandert (vergrijzing, ontgroening): de beroepsbevolking zal afnemen. Ook de spreiding van de bevolking zal veranderen: het platteland zal enigszins ontvolken, de verstedelijking neemt toe. In het stedelijke gebied is 70% van de werkgelegenheid te vinden: vooral handel, industrie, dienstverlening en zorg. Voor de gemeente Súdwest-Fryslân is de toeristische sector van groot belang, financieel en wat betreft werkgelegenheid: ruim 10% van de werkgelegenheid is hier te vinden.

## 2. HET EVALUATIEONDERZOEK

In de evaluatie wordt het functioneren van de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013 vergeleken met dat van de vijf oude gemeenten tot het moment van herindeling, dus tot aan 2011. Probleem daarbij is, dat het functioneren van de oude gemeenten niet vóór de herindeling in kaart gebracht is: er is geen zuivere nulmeting beschikbaar. Ter vervanging daarvan hebben de onderzoekers eind 2011-begin 2012 een nulmeting gedaan; daarin is het functioneren van de oude gemeenten van voor de herindeling alsnog in kaart gebracht. Dit rapport is de weergave van de resultaten van dat onderzoek; het vormt het referentiepunt voor het onderzoek in 2013 naar het functioneren van de nieuwe gemeente.

Doel van het evaluatie onderzoek is ‘inzicht verkrijgen in het functioneren van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân’. Met functioneren wordt bedoeld de bestuurskracht. Een bestuurskrachtige gemeente wordt hierbij gedefinieerd als een gemeente die in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving.<sup>4</sup> ‘Bestuurskracht’ is dus een breed begrip met als kern: het in beeld krijgen, kunnen oppakken en uitvoeren van huidige en toekomstige (ontwikkelings)taken, samen met maatschappelijke en bestuurlijke partners.

### a. Centrale vraagstelling

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

*“Wat zijn de effecten van de instelling van de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân en hoe kunnen deze worden verklaard?”*

Deze centrale vraagstelling is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- In hoeverre is de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân bestuurskrachtiger dan de afzonderlijke gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel?
- In hoeverre zijn de specifieke doelstellingen van de gemeente Súdwest-Fryslân - zoals beschreven in het herindelingsadvies en de memorie van toelichting - behaald?
- In hoeverre kunnen de bevindingen bij bovenstaande vragen verklaard worden door de instelling van de gemeente Súdwest-Fryslân?
- Waar liggen voor de gemeente Súdwest-Fryslân nog kansen c.q. ontwikkelpunten?

### b. Aanpak van de evaluatie

Het onderzoek bestaat uit vier fasen. De eerste fase is de nulmeting in 2011/2012: hoe functioneerden de vijf voormalige gemeenten? Het resultaat is een eerste deelrapport: de nulnotitie (d.w.z.: het onderhavige rapport). In 2013 volgen de andere fasen. De tweede fase is een zelfstudie waarin de gemeente zichzelf de maat neemt. Die zelfstudie wordt vastgelegd in een tweede deelrapport. In de derde fase wordt onderzocht hoe de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving van Súdwest-Fryslân over het functioneren van die gemeente denkt: deelrapport-3. In de vierde en laatste fase vindt de visitatie plaats waarin een visitatiecommissie definitieve oordelen velt over de bestuurskracht van Súdwest-Fryslân en over de eventuele verschillen in bestuurskracht tussen de voormalige gemeenten tot 2011 en de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013; de onderzoekers doen hiervoor het voorwerk. De visitatiecommissie legt haar bevindingen vast in een vierde deelrapport. Op basis van de vier deelrapporten verrichten de onderzoekers de eindanalyse, beantwoorden zij de onderzoeksvragen en schrijven zij de eindrapportage. Daarmee wordt de evaluatie afgerond.

Hieronder zijn de onderzoeksfasen schematisch weergegeven en vervolgens toegelicht.

---

<sup>4</sup> Beleidskader gemeentelijke herindeling, 2009.



### Fase 1: Nulmeting (2011-2012)

Voor de nulmeting in 2011-2012 is op basis van bestaand materiaal (zie bijlage A) een zo scherp mogelijk beeld gemaakt van het functioneren van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Het gaat hierbij om een analyse van beleidsdocumenten van de gemeenten zelf, evaluaties van hun functioneren (zoals zelfevaluaties uit 2003, burgerjaarverslagen, waarstaatjegemeente, etc.) en externe beoordelingen (zoals rapportages van de VROM-inspecties). Uit de documenten bleek dat de voormalige gemeenten op sommige terreinen niet sterk functioneerden: niet altijd bestuurskrachtig waren. De gemeente Súdwest-Fryslân zou op die terreinen t.z.t. verbeteringen moeten kunnen laten zien. Daartoe zijn 'toetsingspunten' geformuleerd die in het vervolgonderzoek in 2013 gehanteerd zullen worden als referentiepunten: 'doet Súdwest-Fryslân het dan inderdaad beter dan de voormalige gemeenten?'. Daarnaast is aan burgers, instellingen en bedrijfsleven een aantal vragen voorgelegd (zie bijlage C voor een verantwoording) over het functioneren van de voormalige gemeenten. In deze internetenquête<sup>5</sup> zijn de toetsingspunten uit de documentenstudie opgenomen, voor zover mogelijk en zinvol.

Op deze manier is een zo betrouwbaar mogelijk beeld gecreëerd van de bestuurskracht van de voormalige gemeenten in Súdwest-Fryslân: op basis van officiële documenten van de gemeenten en andere overheden, en op basis van beoordelingen door de samenleving. De bevindingen zijn in een drietal rondetafelgesprekken besproken met de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân: een delegatie uit de raad, het college van B&W, en directie en managementteam (zie bijlage B). Doelen van die besprekingen waren (a) verificatie, ofwel een toets van betrokkenen op de feitelijke juistheid van de inzichten die de onderzoekers uit de documenten gehaald hebben, (b) discussie over de uitkomsten van de internetenquête. De deelnemers hebben, desgevraagd, aangegeven of zij de toetsingspunten herkenden en er kanttekeningen bij geplaatst. Mede door de constructieve houding van de deelnemers was de opbrengst van de rondetafelgesprekken rijk, met aanscherping en aanvulling van de toetsingspunten als gevolg. Tot slot heeft een afzonderlijk gesprek plaatsgevonden over de Intergemeentelijke Sociale Dienst (zie bijlage B).

Daarna is het concept van de rapportage van de nulmeting opgesteld. Deze is besproken met de Begeleidingscommissie (2 maart 2012) en de gemeentelijke Klankbordgroep (6 maart).

<sup>5</sup> Naar 3.000 adressen is een uitnodigingsbrief gestuurd. De ontvangers werd gevraagd deel te nemen aan de internetenquête. Zij konden desgewenst ook gebruik maken van een papieren vragenlijst.



## **Vooruitblik: fasen 2 – 4**

Tweede helft 2013 zal het vervolgonderzoek plaatsvinden. Dan wordt begonnen met een zelfstudie door de gemeente. De gemeente brengt haar eigen functioneren in kaart, aan de hand van vragen en aandachtspunten die de onderzoekers formuleren, en onder kritische begeleiding door de onderzoekers. In de zelfstudie geeft de gemeente ook een oordeel over haar eigen functioneren.

Vervolgens verrichten de onderzoekers een aanvullend onderzoek. Net als voor de nulmeting wordt ook dan een internetenquête uitgezet onder burgers, instellingen en bedrijfsleven. De vragen zullen dan niet meer gaan over de oude gemeenten, maar over het functioneren van de gemeente Súdwest-Fryslân. Ter aanvulling zal een aanzienlijk aantal (groeps)gesprekken plaatsvinden met maatschappelijke en bestuurlijke partners van de gemeente, en actieve burgers. Dit aanvullende onderzoek (fase 3) krijgt zijn weerslag in een afzonderlijke rapportage.

Met deze twee deelrapporten ontstaan twee bronnen voor het analyseren van de bestuurskracht van de gemeente: een zo goed mogelijk onderbouwde zelfevaluatie door de gemeente en opvattingen van anderen over dat functioneren (van zowel inwoners als maatschappelijke instellingen en bedrijven, als van bestuurlijke partners van de gemeente). De onderzoekers analyseren vervolgens de verschillen tussen de zelfstudie (het 'zelfbeeld') van de gemeente en de resultaten van hun eigen onderzoek. Die analyse is de grondslag voor het werk van de visitatiecommissie. Die commissie gaat, op basis van de gesignaleerde verschillen, gesprekken aan met relevante personen (vertegenwoordigers van de gemeente, instellingen en/of bedrijven). De commissie zal uiteindelijk een kwalitatief oordeel vellen over het functioneren van de gemeente.

In haar activiteiten vergelijkt de visitatiecommissie het functioneren van Súdwest-Fryslân met dat van de vijf voormalige gemeenten (op basis van het onderzoek in fase 1). Haar kerntaak is tweeledig. In de eerste plaats moet de visitatiecommissie antwoord geven op de vraag welke effecten de herindeling heeft gehad op het functioneren van de gemeente Súdwest-Fryslân. In de tweede plaats geeft zij een onderbouwd oordeel over de bestuurskracht van de gemeente en aanbevelingen ten aanzien van verbeterpunten. De visitatiecommissie legt haar bevindingen vast in een afzonderlijke deelrapportage.

## **Vooruitblik: evaluatie**

De onderzoekers stellen vervolgens een eindrapportage op. Dat eindrapport bestaat uit:

- samenvatting van de nulmeting uit 2011-2012 (deelrapport 1);
- samenvatting van de zelfstudie van de gemeente uit 2013 (deelrapport 2);
- samenvatting van het aanvullend onderzoek uit 2013 (deelrapport 3);
- integrale rapportage van de visitatiecommissie (deelrapport 4);
- eindconclusies.

In de eindrapportage wordt uitvoerig stilgestaan bij de eventuele verschillen in functioneren tussen de voormalige gemeenten tot 2011 en de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013; de visitatiecommissie buigt zich eerder al over die verschillen. Voorzichtigheid is hier geboden: niet alle verschillen zullen te verklaren zijn door de herindeling. Ongetwijfeld functioneert de gemeente Súdwest-Fryslân in 2013 anders dan de oude gemeenten vóór 2011. In een paar jaar tijd kunnen vele factoren tot veranderingen leiden. Het kan daarbij gaan om externe factoren, zoals nieuwe medebewindstaken, economische ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen. Het kan ook gaan om interne ontwikkelingen in de gemeente zelf; die kunnen het gevolg zijn van de herindeling, maar ook van keuzes die de gemeente gemaakt heeft. In de eindrapportage zal daarom niet alleen een overzicht staan van de geconstateerde



verschillen, maar zal ook per verschil geanalyseerd worden of aannemelijk is dat herindeling de oorzaak is.

Bij het analyseren van de verschillen in bestuurskracht vóór 2011 en in 2013 zal gebruik gemaakt worden van nationale en internationale literatuur, voor zover die betrekking heeft op de effecten van herindeling. Tevens zal gekeken worden naar algemene ontwikkelingen in het binnenlands bestuur. Ook zal een vergelijking gemaakt worden met ontwikkelingen in gemeenten die niet gekozen hebben voor herindeling maar voor intensieve samenwerking (resultaten van een parallel lopend onderzoeksproject): daar gaat het om de vraag welke effecten die intensieve samenwerking heeft op de bestuurskracht van de betrokken gemeenten. Dergelijke vergelijkingen resulteren in een relatief scherp beeld van de ontwikkelingen die te relateren zijn aan de herindeling. Daarbij geldt wel, zoals meestal in de sociale wetenschappen, dat causaliteit niet zo eenduidig is vast te stellen. Anders gezegd: van alle ontwikkelingen in de bestuurskracht in Súdwest-Fryslân (a) zal een aantal het gevolg zijn van algemene veranderingen in het binnenlands bestuur (zoals opgelegde bezuinigen en decentralisatie), (b) zullen sommige ook te bereiken zijn door intergemeentelijke samenwerking, (c) zullen andere het resultaat zijn van beslissingen van de gemeente, en (d) is de rest waarschijnlijk alleen te verklaren door de herindeling. Het oordeel over die effecten van de herindeling is dan aan de visitatiecommissie.

### Analysekader: kapitalen en rollen

In het onderzoek naar de bestuurskracht van de voormalige gemeenten en de gemeente Súdwest-Fryslân wordt gebruik gemaakt van een indeling in zeven 'kapitalen' (beleidsterreinen) en vijf 'rollen'.

Rollen gemeente	Regie en beleid	Dienstverlening	Bestuurlijke partner	Toezicht en handhaving	Werkgever
Kapitalen / beleidsterreinen					
Democratisch kapitaal					
Middelen					
Kennis en innovatie					
Sociaal kapitaal					
Milieu, infrastructuur en leefomgeving					
Cultuur en vrije tijd					
Economie					

Uitleg: In het kapitaal 'Cultuur en vrije tijd' heeft de gemeente, bijvoorbeeld, beleid m.b.t. recreatie. De redenen daarvoor (welk problemen pakt de gemeente aan?) en de doelstellingen daarvan worden in kaart gebracht, evenals de manier waarop de gemeente zich opstelt (regie en beleid). Tevens zal de gemeenten diensten verlenen (subsidies, faciliteiten): hoe doet zij dat, waarom en met welk resultaat? Ook kan zij bestuurlijke partner zijn van de provincie, buurgemeenten en maatschappelijke instellingen: welke verbindingen gaat zij aan, waarom en met welk resultaat? Ook zal zij moeten handhaven (bijvoorbeeld controle op het naleven van subsidievoorwaarden): hoe en met welk resultaat? En zij zal voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel in dienst moeten hebben om op dit beleidsterrein goed te functioneren.

Uit eerder onderzoek blijkt dit een handzame manier te zijn om alle aspecten van de bestuurskracht van een gemeente in kaart te brengen. Bepalend voor het succes van een gemeente is het organiserend vermogen dat zij weet te ontwikkelen. Een goede verhouding van de zeven kapitalen draagt bij aan dat vermogen. Voor ieder van deze kapitalen vervult de gemeente vaak meerdere rollen tegelijkertijd. De rollen krijgen pas betekenis als ze in relatie worden gebracht met de kapitalen. De analyse is daarom gericht op de rollen per kapitaal, bijvoorbeeld de mate waarin de gemeente regie voert op

toerisme of een bestuurlijke partner is in het behoud en stimuleren van het *Frysk eigene, het Fryske DNA*. Dit levert een basis voor vergelijkingen door de jaren heen en voor concrete aanbevelingen. Het accent ligt op de kapitalen. In deze rapportage zijn niet alle ‘cellen’ uit onderstaand schema gebruikt: niet alle rollen worden besproken. Soms boden de bestudeerde documenten daarvoor onvoldoende materiaal, soms bleken er geen problemen of opvallend positieve punten te zijn bij de invulling van de rollen door de voormalige gemeenten.

### **3. LEESWIJZER**

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de geschiedenis van de gemeentelijke herindeling in het zuidwestelijke deel van de provincie Fryslân kort besproken. Daarbij wordt aandacht besteed aan de kenmerken van de fusiepartners Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Hoofdstuk 3 is vervolgens de kern van deze rapportage: analyse van de bestuurskracht van de vijf voormalige gemeenten. Uit die analyse vloeien toetsingspunten voort voor het beoordelen van de bestuurskracht van de gemeente Súdwest-Fryslân in het vervolg van het onderzoek, eind 2013. Hoofdstuk 4, tot slot, biedt een eerste blik op de voornemens en ambities van de gemeente Súdwest-Fryslân.

## 2. HERINDELING SÚDWEST-FRYSLÂN

### 1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de geschiedenis van de herindeling tot Súdwest-Fryslân kort beschreven; bijlage D bevat een uitgebreide beschrijving. Tevens worden hier de kenmerken van de vijf fusiepartners besproken.

### 2. KORTE GESCHIEDENIS VAN DE HERINDELING

De discussie over bestuurskracht en herindeling is in 2001 begonnen. In dat jaar heeft het college van Gedeputeerde Staten in overleg met de Vereniging Friese Gemeenten (VFG) een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar de knelpunten in de organisatie van het openbaar bestuur in de provincie. Er bleken problemen te zijn met de bestuurskracht van het Friese lokale bestuur.<sup>6</sup> Gedeputeerde Staten hebben de gemeenten vervolgens gevraagd een inventarisatie te maken van de feitelijke situatie en knelpunten per gemeente; dat leidde tot zelfevaluaties van de Friese gemeenten in 2003. Gedeputeerde Staten hebben op basis daarvan onder andere geconcludeerd, dat structurele versterking van het lokale bestuur in het zuidwesten van de provincie onontkoombaar was.

Ondertussen gingen de acht gemeenten in de Zuidwest hoek (Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Littenseradiel, Nijefurd, Lemsterland, Wûnseradiel, Wymbritseradiel, Sneek) met elkaar in gesprek over de bestuurskracht.<sup>7</sup> Sommige gemeenten opteerden voor samenwerking, andere voor fusie; in beide gevallen verschilden de voorkeuren met betrekking tot de partners.

In juli 2006 hebben Gedeputeerde Staten de notitie “Friese gemeenten samen sterk” opgesteld.<sup>8</sup> Het College wilde met de gemeentebesturen in overleg treden om per gebied tot een wezenlijke versterking van de lokale bestuurskracht te komen. Dit heeft in de Zuidwesthoek geleid tot periodieke bestuurlijke overleggen met de acht eerder genoemde gemeenten. De gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Littenseradiel, Sneek en Wûnseradiel hebben in 2007 laten onderzoeken<sup>9</sup> met welke gemeenten een optimale match van lokaal-bestuurlijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke samenhang bereikt kon worden; dat leidde tot twee varianten (een fusie van de acht eerder genoemde gemeenten, dan wel een fusie van zeven zonder Lemsterland).

Medio 2008 concludeerden de gemeenteraden van Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel (opnieuw), dat herindeling noodzakelijk was en kansen bood. Op verzoek van de burgemeesters heeft een informateur advies uitgebracht (22 september 2008).<sup>10</sup> Zijn advies luidde de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel samen te voegen. Tijdens de informatieopdracht was geconstateerd dat Gaasterlân-Sleat een onzekere factor was gaan vormen voor de vijf andere Zuidwesthoekgemeenten, terwijl die een voorkeursvariant bleken te delen. Eind oktober 2008 hebben de raden van de vijf gemeenten besloten een traject te starten op basis van de Wet algemene regels herindeling om te komen tot een fusie per 1 januari 2011. Op 20 april 2009 hebben de gemeenteraden hun herindelingsadvies aangeboden aan de provincie Fryslân.

<sup>6</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>7</sup> Samenwerking in de ZuidWestHoek, Stand van zaken en vervolg..., 7 februari 2005.

<sup>8</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>9</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>10</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

In het herindelingsadvies werden diverse argumenten aangedragen om te komen tot een grotere gemeente:

- Doordat gemeenten veelvuldig zijn gaan samenwerken, is “teveel bestuurlijke drukte” ontstaan en het gevoel bij gemeenten “er niet meer zelf over te gaan, waardoor een gebrek aan democratische legitimatie is ontstaan.”
- Het uitgangspunt dat gemeenten de ‘eerste overheid’ zijn “vraagt om sterke gemeenten die hun blik vooral richten op de aanpak van belangrijke maatschappelijke vraagstukken.”
- De vijf gemeenten vormen een “robuust regionaal geheel”, “gelet op de sterke samenhang in cultuur, historie, natuur, toerisme, industrie en de agrarische sector”. “Daarbij is de samenhang gekoppeld aan de nu al aanwezige visies op integraal kernenbeleid bij de individuele gemeenten, meer dan voldoende aanwezig om de gewenste ambities en kwaliteit in de nieuwe gemeente met 80.000 inwoners te kunnen waarborgen.”

Eind juni hebben Provinciale Staten de conceptzienswijze van Gedeputeerde Staten op het gemeentelijke herindelingsadvies besproken. De Staten betoonden zich kritisch: zij verwierpen een motie waarin vertrouwen werd uitgesproken in het tot dusver door GS gevoerde beleid en namen de volgende motie aan met het uitdrukkelijke verzoek een evenwichtiger zienswijze te maken en de minister en Kamer op de hoogte te brengen van de kritische kanttekeningen van de Staten

*Stik nr. 1*

*PS fersykje it kolleezje fan DS:*

- yn elk gefal gjin positive sjenswize nei de minister te stjoeren;
- dizze sjenswize oan te passen op de hjir boppe (yn de oerwagings) neamde konkrete krytykpunten, sadwaande dat der in lykwichtiger en mear folslein byld fan foar- en neidielen fan de foarnommen gemeentlike fúzje ter beoardieling troch de minister en de Keamer ûntstiet;
- dêrneist ek it ferslach fan dizze Steaten, 24 juny, op dit punt mei te stjoeren;
- ta beslút dizze moasje ek mei te stjoeren mei de definitive sjenswize.

In hun definitieve zienswijze op het herindelingsadvies (30 juni 2009) hebben Gedeputeerde Staten het gevoel van de Provinciale Staten meegewogen. Eind 2009 heeft de regering het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten ingediend. In 2010 volgde de behandeling in de Staten-Generaal, waarna het wetsvoorstel werd aangenomen.



### 3. DE FUSIEPARTNERS<sup>11</sup>

De gemeente Súdwest-Fryslân is vanaf 1 januari 2011 de erfgenaam van vijf voormalige gemeenten. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de vijf erflaters. Het gaat hier steeds om de situatie vóór 2011. Dat laat onverlet dat veel kenmerken nog steeds aanwezig zijn.

	Inwoners	Oppervlakte in ha	Kernen	Raadszetels <sup>12</sup>	FTE	Personeelsleden
Bolsward	9.800	942	1	13	59	69
Nijefurd	11.041	28.988	9	15	87,5	113
Sneek	33.220	3.404	4	23	345	381
Wûnseradiel	11.859	31.768	27	15	69,2	80
Wymbritseradiel	16.080	16.274	28	17	100,57	115

Bron: Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009

#### Bolsward

De stad Bolsward, één van de elf, was een stedelijke gemeente die direct aan de A7 lag. Haar missie: “Bolsward is de moderne monumentale Hanzestad aan de A-7 die burgers, bedrijven, scholen en instellingen bij de dienstverlening centraal stelt.”<sup>13</sup> De stad kenmerkte zich door een rijke historie die zich weerspiegelt in diverse gebouwen (Broerekerk, Martinikerk, Stadhuis) en door tal van activiteiten (Heamieldden, Bolletongersdei, Friese Elfstedenrijwieltocht). Bolsward was door de ligging aan de rijksweg A7 aantrekkelijk voor de vestiging van bedrijven. De werkgelegenheid bestond in Bolsward vooral in de sectoren gezondheid en welzijn, de bouwnijverheid, de voedingsmiddelen en de overige dienstverlening. Uit onderzoek bleek Bolsward een aantrekkelijk winkelgebied te zijn voor de eigen inwoners, maar ook voor de inwoners in de omliggende gemeenten. Bolsward had 4 scholen voor basisonderwijs en één brede scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs waar onderwijs op verschillende niveaus werd aangeboden (LWOO, VMBO, HAVO en VWO). Voorts kende Bolsward een actief verenigingsleven. Ook beschikte de stad over verschillende voorzieningen zoals een sporthal, een kaatsterrein, een sportveldencomplex, tennisbanen, een ijsbaan en een overdekt zwembad. Bolsward kende een hoog voorzieningenniveau op het gebied van de zorg. De zorginstellingen hadden een duidelijke regiofunctie. Ook toeristisch/recreatief gezien had Bolsward een functie in de regio.

#### Nijefurd

De gemeente Nijefurd was per 1 januari 1984 ontstaan door een fusie van vier gemeenten (de drie steden Workum, Stavoren en Hindeloopen en een groot deel van de gemeente Hemelumer Oldeferd).<sup>14</sup> Nijefurd was een plattelandsgemeente met een groot wateroppervlak (ca. 1600 ha binnenwater).<sup>15</sup> De economie dreef hoofdzakelijk op de agrarische sector (vooral veeteelt) en de recreatie (vooral gericht op de watersport). Vooral de drie steden hadden een rijke historie (monumenten en beschermde stadsgesichten). De gemeente werd gekenmerkt door rust, ruimte, fraaie en gevarieerde landschappen

<sup>11</sup> De volgende paragrafen zijn geschreven in de verleden tijd, omdat zij informatie bevatten over de voormalig gemeenten. Dat laat onverlet dat de informatie deels nog steeds van toepassing is.

<sup>12</sup> De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân kreeg 37 raadszetels (tegenover 83 raadsleden in de vijf voormalige gemeenten).

<sup>13</sup> Burgerjaarverslag 2009.

<sup>14</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>15</sup> Inspectie VROM regelgeving gemeente Nijefurd, 31 oktober 2005.

en aantrekkelijke dorpen en steden.<sup>16</sup> De meeste voorzieningen bevonden zich in Workum en Koudum: in principe zijn daar ‘alle’ voorzieningen (culturele, sociale, welzijn, educatieve, sportieve functies en gezondheidszorg). Nijefurd had 12 basisscholen en 1 school voor het voortgezet onderwijs.

## **Sneek**

De gemeente bestond uit de stad Sneek en de dorpen Offingawier, Loënga en Ysbrechtum. Net als Bolsward ligt de stad Sneek aan de A7. De gemeente Sneek had de ambitie zich te profileren als groeipool in de provincie Fryslân en haar centrale positie in de regio Súdwest-Fryslân en de A7-zone verder te versterken.<sup>17</sup> Het grootste deel van de werkgelegenheid was te vinden in de sectoren gezondheids- en welzijnszorg, de zakelijke dienstverlening en het onderwijs. Daarnaast was de sector handel en reparatie sterk vertegenwoordigd. Sneek had een regionale detailhandelsfunctie door de centrale ligging in Súdwest-Fryslân. Het belang van de industrie was weliswaar afgenomen, maar toch nog substantieel. Sneek was van oudsher een uitgesproken waterstad.<sup>18</sup> De ligging aan het water zorgde voor een sterk ontwikkelde watersportsector en toeristisch-recreatieve sector (samen verantwoordelijk voor ruim 10% van de werkgelegenheid).<sup>19</sup> De twee industriehavens en de ligging aan grootscheepsvaarwater waren voor veel bedrijven van groot belang voor de aan- en afvoer. De Sneekweek was het grootste zeilevenement op binnenwater van Europa. De gemeente wilde het toeristische aanbod verbreden. Als verzorgingscentrum voor de regio herbergde de stad een groot aantal voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. Er was een groot aantal financiële instellingen en zakelijke dienstverleners vertegenwoordigd. De binnenstad van Sneek was bekend om het brede en kwalitatief hoogwaardige winkelaanbod. Ook cultuur speelde een belangrijke rol in de gemeente Sneek. De stad had een regionale functie op het gebied van onderwijs.

## **Wûnseradiel**

Wûnseradiel was een landelijke en waterrijke gemeente.<sup>20</sup> De gemeente bestond voor de helft uit water en herbergde zevenentwintig karakteristieke kernen (zeven dorpen waren aangewezen als beschermd dorpsgezicht). Een groot deel van de Afsluitdijk hoorde tot het grondgebied, net als een strook Waddenzee en een deel van het IJsselmeer. Landbouw was landschappelijk sterk aanwezig in de gemeente. Natuurgebieden waren voornamelijk buitendijks te vinden, in de Waddenzee en het IJsselmeer. De werkgelegenheid in de gemeente was sterk gericht op landbouw (en visserij) en bouwnijverheid.<sup>21</sup> Dienstverlenende beroepen waren ondervertegenwoordigd in de gemeente, horeca daarentegen ten opzichte van het provinciaal gemiddelde oververtegenwoordigd. Naast de agrarische sector was de toeristisch-recreatieve sector van groot belang. Daarnaast was Makkum als regionaal centrum ook de belangrijkste vestigingsplaats voor veel andere bedrijvigheid (onder meer Koninklijke Tichelaar aardewerfabriek). Het voorzieningenniveau in de dorpen in de gemeente was op een behoorlijk peil. De meeste dorpen hadden een dorps huis, een sport- of trapveld, in acht dorpen was een ijsbaan en in drie dorpen waren tennisbanen. Er waren sport-/gymzalen, één sporthal en één openluchtwembad. Er waren 17 basisscholen in de gemeente.

<sup>16</sup> Toekomstvisie gemeente Nijefurd 2015.

<sup>17</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>18</sup> Onderzoek VROM regelgeving gemeente Sneek, juni 2004.

<sup>19</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>20</sup> Toekomstvisie Wûnseradiel “It is in wûnder” (Voorzet met discussiepunten), 5 april 2007.

<sup>21</sup> Toekomstvisie Wûnseradiel “It is in wûnder” (Voorzet met discussiepunten), 5 april 2007.

## Wymbritseradiel

De gemeente Wymbritseradiel bestond uit 27 dorpen en één stad (IJlst); zes van de kernen waren beschermde stads- en dorpsgezichten. De basiskwaliteiten van de gemeente werden gevormd door de weidsheid van het landschap, de meren en poelen, en het netwerk van dijken en vaarten. Wymbritseradiel lag midden in het Friese merengebied. Dat gebied was van groot belang voor de beroeps- en recreatievaart en activiteiten als zwemmen en vissen. Het merengebied telde een groot aantal gebieden met specifieke natuurwaarden. Naast de zakelijke dienstverlening, de landbouw en de toeristisch-recreatieve sector waren de industrie en de bouwnijverheid belangrijke werkgelegenheidssectoren in de gemeente. Het aantal toeristische overnachtingen per jaar was relatief groot (500.000): circa 5% van het totaal in de gehele provincie en bijna 20% van het gehele Friese Merengebied. In de dorpen in de gemeente waren vijf multifunctionele centra en 12 dorpshuizen gevestigd. Daarnaast waren er 17 basisscholen. In enkele multifunctionele centra waren voorzieningen voor sport, peuters, cultuur, buitenschoolse opvang, vrije tijd etc. ondergebracht. In totaal kende de gemeente 11 peuterspeelzalen en vijf jeugdhonken. De bibliotheekvoorziening werd in de vorm van uitleenpunten in de dorpen ondergebracht. De meeste dorpen hadden sportveld(en) of een trapveld, speeltuin(en), jeu de boules banen, kaatsveld etc.

### Intergemeentelijke Sociale Dienst Súdwest-Fryslân

Tot aan de fusie van de vijf gemeenten werkten enkele gemeenten samen in een gemeenschappelijke sociale dienst. Bolsward, Nijefurd, Wûnseradiel werkten met de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Littenseradiel samen in de ISD-ZWF. Sneek en Wymbritseradiel hadden een afzonderlijke samenwerking. Bij de creatie van de gemeente Súdwest-Fryslân leverde dit, tenminste ogenschijnlijk, een groot probleem op. Immers: er moest zowel ontvlochten worden (met de drie gemeenten die géén deel uitmaakten van de herindeling, t.w. Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Littenseradiel) als geïntegreerd (de ISD-ZWF en de sociale dienst van Sneek en Wymbritseradiel). Het klantenbestand van beide organisaties verschilde ook enigszins, evenals de manier van werken.

Toch bleek dit minder problematisch dan gedacht (zo bleek tijdens het interview; zie bijlage B). De zes deelnemers in de ISD-ZWF en de beide andere gemeenten hadden al regelmatig portefeuillehoudersoverleg; het beleid was al grotendeels geharmoniseerd. Beide organisaties maakten ook gebruik van dezelfde soorten systemen. Integratie bleek goed mogelijk; de ontvlechting vond plaats door dienstverleningsovereenkomsten te sluiten met de drie gemeenten die buiten de herindeling bleven. Op personeel gebied bleven grote problemen eveneens uit. Beslissingen omtrent de organisatie (wel/niet scheiding front-office en back-office zijn naar achteren geschoven. De eventuele verschillen in de organisatiecultuur en de manier van werken zijn verminderd door tal van activiteiten (zoals teambuilding). De financiële afwikkeling van de gemeenschappelijke regeling was ook relatief eenvoudig, onder meer doordat de regeling vrijwel geen eigen vermogen had, het personeel overging naar de nieuwe gemeente, bezittingen vrijwel geheel afgeschreven waren en debiteurenposities ook op de begroting van de desbetreffende gemeente stonden.

## 4. DE NIEUWE GEMEENTE EN HAAR AMBITIES

Het college van de nieuwe gemeente ziet de volgende onderwerpen als de belangrijkste thema's voor de komende jaren.<sup>22</sup>

- Vormgeven aan een robuust kernenbeleid.
- Goede balans tussen stad en platteland als het gaat om wonen, werken, leefbaarheid en voorzieningen.
- Súdwest-Fryslân wordt een echte “ontwikkelgemeente”. We willen investeren en zullen nieuwe initiatieven die economische ontwikkeling op gang brengen en houden. Onder andere door middel

<sup>22</sup> Gemeente Súdwest-Fryslân, “Dichtbij, vernieuwend, toekomstgericht en sterk tot in de kern!”, Hoofdlijnenakkoord CDA, PVDA, VVD, 2011.



van het uitwerken van de Strategische Samenwerkingsagenda met de Provincie dat leidt tot aansprekende resultaten.

- Gedegen financieel beleid, in het licht van krimpende geldstromen.

Deze ambities zijn mede de basis geweest voor het formuleren van een ‘Strategische samenwerkingsagenda 2011-2021’ met de provincie<sup>23</sup> (in haar Ontwikkelvisie 2011-2021<sup>24</sup> heeft de gemeente deze visie uitgewerkt). In het volgende kader staan de belangrijkste punten uit de samenwerkingsagenda:

- Behoud en beheer van de kwaliteit van het groen en het blauw.
- Beter benutten van het water voor toerisme en werkgelegenheid, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van de combinatie van water met landrecreatie;
- Eigenheid van dorpen en steden: (a) de kracht van dorpen en steden stimuleren en behouden; (b) de gemeente zet in op een gedifferentieerd voorzieningenniveau, passend bij de aard en de schaal van de afzonderlijke kernen; (c) een “ambitieuze, integraal en robuust” kernenbeleid, passend bij de kracht en samenhang van Súdwest-Fryslân en de diversiteit van de dorpen en steden die daarin gelegen zijn.
- De gemeente wil werken aan het versterken van de economische basis door inzet op meerdere sectoren, zoals onder andere toerisme, landbouw en zakelijke dienstverlening. Daar waar mogelijk en nuttig zoekt zij, zo luidde het voornemen, de samenwerking met de ondernemers in de gemeente.
- De gemeente Súdwest-Fryslân wil meer synergie realiseren tussen stad en land.
- Duurzaamheid. De gemeente Súdwest-Fryslân wil er zorg voor dragen dat economische, sociale en ecologische aspecten evenredig zijn gewaarborgd binnen haar beleid.
- De gemeente wil de Friese cultuur uitdragen en stimuleren, met aandacht voor de Friese taal en het behoud van cultureel erfgoed.

In de rondetafelgesprekken zijn deze ambities nog eens onderstreept: de gemeente Súdwest-Fryslân wil zich niet te bescheiden opstellen. Ze definieert voor zichzelf ambities die passen bij haar positie als één van de grootse gemeenten in het noorden van Nederland, op economische en sociaal terrein. Zij wil haar ontwikkelkracht gebruiken. Anders gezegd: Súdwest-Fryslân ziet zichzelf niet als een optelsom van vijf voormalige gemeenten, maar als een gemeente die groot is en die een verantwoordelijkheid draagt die beduidend verder reikt dan de eigen gemeentegrenzen.

<sup>23</sup> Strategische samenwerkingsagenda 2011-2021 Gemeente Súdwest-Fryslân-Provincie Fryslân.

<sup>24</sup> Concept ontwikkelvisie 2015 Gemeente Súdwest-Fryslân, september 2011-2021.

### 3. BESTUURSKRACHT ZUIDWESTHOEK: TOT 2011

#### 1. INLEIDING EN VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe bestuurskrachtig de vijf voormalige gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel waren tot aan de fusie. Die bestuurskracht is in kaart gebracht door een aantal onderzoeksactiviteiten (zie ook hoofdstuk 1 en bijlage C): analyse van documenten; internetenquête onder inwoners, instellingen en bedrijfsleven; rondetafelgesprekken met het college, een delegatie uit de raad, en directie en managementteam; en een gesprek over de Intergemeentelijke Sociale Dienst. Door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden is een zo betrouwbaar mogelijk beeld gecreëerd van de bestuurskracht van de voormalige gemeenten.

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, wordt de bestuurskracht van de voormalige gemeenten en die van de gemeente Súdwest-Fryslân in kaart gebracht aan de hand van kapitalen; daarbinnen wordt aandacht besteed aan de rollen die gemeenten spelen (niet altijd aan alle vijf rollen: er wordt alleen stilgestaan bij die zaken die verbeterd konden worden).

Zowel de resultaten van de documentanalyse (en de toetsingspunten die de onderzoekers op basis daarvan hebben geformuleerd), als de resultaten van de enquête zijn besproken met vertegenwoordigers van de gemeente Súdwest-Fryslân; de opbrengst van die rondetafelgesprekken wordt eveneens vermeld. Elke paragraaf eindigt met de toetsingspunten die in 2013 gebruikt zullen worden voor de vergelijking van de bestuurskracht van Súdwest-Fryslân met die van de vijf voormalige gemeenten.

Het zij herhaald: in de volgende paragrafen gaat het uitsluitend over de bestuurskracht van de vijf voormalige gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel, en dus niet over de bestuurskracht van Súdwest-Fryslân. De voormalige gemeenten worden niet afzonderlijk besproken, maar geprobeerd is een samenvatting te geven van hun functioneren. Dat wil zeggen dat een analyse gegeven wordt van de bestuurskracht die tot 2011 bestond in het gebied dat nu Súdwest-Fryslân heet. Wel wordt soms een vergelijking gemaakt tussen de oordelen van de inwoners van de voormalige gemeente Sneek met die van de andere gemeenten, maar alleen als er een groot verschil is tussen die oordelen. Deze vergelijking is gemaakt, omdat Sneek de enige grote kern is met een stedelijk karakter.<sup>25</sup> Er kunnen verschillen bestaan in de waardering van de gemeentelijke prestaties tussen stedelijke en niet-stedelijke gemeenten. Die eventuele verschillen worden door de vergelijking tussen Sneek en de overige gemeenten zichtbaar gemaakt. Die vergelijking zal in het vervolgonderzoek in 2013 worden herhaald.

#### Leeswijzer

De volgende paragrafen kennen de volgende opbouw: eerst worden de belangrijkste resultaten van de documentenanalyse weergegeven, vervolgens de meest opvallende resultaten uit de internetenquête. Die enquêteresultaten worden steeds vergeleken met resultaten uit gemeenten waar een dergelijke enquête eveneens is uitgezet (zie bijlage C voor een uitleg); door die vergelijking kan duidelijk worden of de opvattingen van de samenleving over de bestuurskracht van de voormalige gemeenten afwijkend zijn. Alleen daar waar dat het geval was, zijn de scores uit andere gemeenten hier weergegeven. Daarna volgen de toetsingspunten die de onderzoekers opgesteld hebben en die besproken zijn in de rondetafelgesprekken, soms voorzien van enige uitleg hoe in 2013 getoetst zal worden. De aanvullende

<sup>25</sup> In maatschappelijke zin, niet, uiteraard, in historische zin.

toetsingspunten die de rondetafelgesprekken hebben opgeleverd zijn cursief weergegeven. Die laatste zijn echter verder niet gedocumenteerd en zijn steeds in één van de gesprekken opgekomen. Zij worden daarom beschouwd als aandachtspunten of wensen, en niet als harde toetsingspunten voor het onderzoek in 2013. Anders gezegd: in het onderzoek in 2013 wordt wel gekeken hoe de gemeente op die onderwerpen 'scoort', maar die prestaties maken geen deel uit van de beoordeling door de onderzoekers. De gemeente kan uiteraard zelf bepalen in hoeverre zij haar prestaties op deze terreinen in 2013 belangrijk vindt.

## 2. DEMOCRATISCH KAPITAAL

De belangrijkste conclusies uit de documentenanalyse zijn:

- *Beleid en regie.* De vijf gemeenten bleken de inspraak van de bevolking redelijk op orde te hebben. Wat veel minder uit de verf kwam, was het regelen van modernere vormen van burgerparticipatie zoals interactieve beleidsvorming. In vrijwel alle vijf gemeenten werd gesteld, dat verbeteringen mogelijk waren ten aanzien van (a) het betrekken van burgers en maatschappelijke instellingen bij de beleidsvorming en (b) het informeren van deelnemende burgers en instellingen over de doorwerking van hun inbreng in het beleid.
- *Dienstverlening.* Ook hier werden enkele gebreken geconstateerd. Soms ontbrak het aan criteria voor kwaliteit (kwaliteitshandvest, bijvoorbeeld), soms aan tevredenheidsonderzoek, soms aan effectmeting, soms aan efficiëntie.
- *Bestuurlijke partner.* Deze rol speelden de gemeenten redelijk goed, zeker op het terrein van sociale zekerheid en zorg (zie par. 5).

De belangrijkste uitkomsten van de enquête zijn:

- Bedrijven en instellingen vonden dat de voormalige gemeenten op hoofdlijnen bekend waren met de actuele ontwikkelingen op hun terrein (77,4% gemiddeld; in Sneek was dit 69,5%, in de andere gemeenten 82,1%; in referentiegemeenten is dat 55,9%).
- Zij waren ook zelf beter op de hoogte van het gemeentelijke beleid dan in andere gemeenten (80% tegen 56,4%). De waardering is met een 6,6 hoger dan elders (6,0).
- Inwoners waren meer tevreden over de prestaties op het terrein van de lokale democratie de voormalige gemeenten dan inwoners van andere gemeenten (43,5% tegen elders 29,6%; rond 40% heeft geen mening).
- Bekendheid met de toekomstvisie van de voormalige gemeenten was hoger dan elders (43,4% tegen 28,1%; rond de 29% heeft geen mening).
- De medewerkers van de voormalige gemeenten werden als deskundig beschouwd (57,1% tegen 42,6% elders) en als gemotiveerd (56,5% tegen 44,7% in de referentiegemeenten).
- De dienstverlening werd met een 6,8 hoger beoordeeld dan in de referentiegemeenten (6,4).
- De voormalige gemeenten deden in de ogen van 37,9% van de respondenten veel met de inbreng vanuit de samenleving (elders: 28,6%; 41,5% heeft geen mening); volgens 42,5% waren er goede informele contacten met de gemeenten (elders: 34,2%; 43% heeft geen mening).
- Als belangrijkste bondgenoot van de voormalige gemeenten werd vooral het 'gebied rond Sneek' gezien (58,8%; dit gebied scoort voor alle gemeenten hoger dan andere gebieden).

### Op basis daarvan zijn de volgende toetsingspunten geformuleerd

- A. De gemeente Súdwest-Fryslân moet eind 2013 een visie hebben op de lokale democratie (inspraak, burgerparticipatie).

- B. Burgers, instellingen en bedrijven zijn eind 2013 tevreden over hun participatiemogelijkheden, zowel als kiezer, als participant en als cliënt.
  - C. De gemeente Súdwest-Fryslân laat die tevredenheid periodiek onderzoeken.
    - Deze drie punten zullen getoetst worden in de zelfstudie en het aanvullende onderzoek ('merken de mensen er ook wat van').
- I. *De doorwerking van burgerparticipatie moet in de ogen van de samenleving voldoende zijn.*
  - II. *De invloed van Raad en College op intergemeentelijke samenwerking moet naar tevredenheid zijn.*

### 3. MIDDELEN

De belangrijkste conclusies uit de documentenanalyse zijn:

- *Beleid en regie.* In de meeste gemeenten bleek de begroting nog niet SMART te zijn. Ook de sturing bij subsidies bleek dikwijls beperkt te zijn. Effecten van subsidiëring waren niet in kaart gebracht. Doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek kwamen zelden voor (afgezien van de werkzaamheden van de rekenkamerfunctie). Financiële risico's waren soms onvoldoende in kaart gebracht.
- *Dienstverlening.* In sommige gemeenten was het proces voor het behandelen van subsidieaanvragen onhelder, ook was de behandeltijd soms te lang.
- *Werkgever.* In de meeste gemeenten bestond een gebrek aan voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel op financieel terrein.

De belangrijkste uitkomst van de enquête is:

- De samenleving is meer tevreden over de prestaties van de voormalige gemeenten op het terrein van middelen dan elders in het land: 44,4% tegen 29,7% elders (rond 46% heeft geen mening).

#### Op basis daarvan zijn de volgende toetsingspunten geformuleerd

- D. De begroting van de gemeente Súdwest-Fryslân moet eind 2013 SMART geformuleerd zijn.
    - Dit zal kunnen blijken uit accountantsverslagen en uit de begroting zelf.
  - E. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar maatregelen (incl. subsidies).
    - De gemeente zal dit in de zelfstudie moeten nagaan.
  - F. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel in dienst op het terrein van Financien.
    - Dit zal zowel in de zelfstudie als in het aanvullend onderzoek moeten blijken.
- III. *De gemeente Súdwest-Fryslân moet zelf meer kunnen doen dan de voormalige gemeenten ("minder uitbesteden").*
  - IV. *Zij moet beter management hebben dan de voormalige gemeenten.*

### 4. KENNIS EN INNOVATIE

Op dit beleidsterrein zijn in de documenten geen belangrijke verbeterpunten gevonden. In bestuurskrachtonderzoek in andere gemeenten is duidelijk geworden, dat gemeenten in ieder geval een duidelijke keuze moeten maken ten aanzien van de rol die zij willen spelen: zelf inhoudelijk beleid maken, of alleen de wettelijke taken uitvoeren (veelal 'beheer').

In de rondetafelgesprekken is daar vervolgens over gediscussieerd. De deelnemers zagen het belang van die politiek-bestuurlijk keuze en stelden dat de gemeente beleid moet hebben. Ze voegden eraan toe, dat ‘innovatie’ niet alleen betrekking heeft op onderwijs, maar ook op zaken als water, energie, duurzaamheid.

Uit de enquête bleek tevredenheid over de prestaties van de voormalige gemeenten op onderwijsterrein: 50,4% was (zeer) tevreden (elders is dat 42,5%). In Sneek was de tevredenheid overigens beduidend groter dan in de andere gemeenten: 60,8% tegen 43,5%.

#### **Op basis daarvan zijn de volgende toetsingspunten geformuleerd**

G. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 beleid gemaakt op het terrein van onderwijs.

H. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 innovatiebeleid gemaakt.

- Dit zal zowel in de zelfstudie als in het aanvullend onderzoek moeten blijken.

### **5. SOCIAAL KAPITAAL**

De belangrijkste conclusie uit de documentenanalyse is:

- *Beleid en regie.* Voor zover er problemen gesignaleerd worden in documenten van de voormalige gemeenten hebben die betrekking op het gebrek aan visie op sociaal kapitaal en gebrek aan samenhang in het beleid. Een enkele gemeente constateert een gebrek aan middelen om ambities waar te maken en voorzieningen in stand te houden.

De belangrijkste uitkomst van de enquête is:

- Er is tevredenheid over de prestaties van de voormalige gemeenten op het terrein van welzijn en sociale zaken: 50,4% was (zeer) tevreden, elders is dat 43,4%.

#### **Op basis daarvan zijn de volgende toetsingspunten geformuleerd**

I. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een visie op de sociale cohesie in de samenleving.

J. Haar ambities en middelen zijn in evenwicht.

K. De gemeente Súdwest-Fryslân kent eind 2013 de resultaten van haar beleid (incl. gesubsidieerde voorzieningen en activiteiten).

- Deze drie punten zullen zowel in de zelfstudie als in het aanvullend onderzoek moeten blijken.

V. *De gemeente Súdwest-Fryslân weet eind 2013 zichtbaar gebruik te maken van de veerkracht van de samenleving.*

VI. *De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een koppeling weten te leggen tussen veiligheid in de wijken (vooral Sneek) en sociale cohesie en leefbaarheid.*

### **6. MILIEU, INFRASTRUCTUUR EN LEEFOMGEVING**

De belangrijkste conclusies uit de documentenanalyse zijn:

- *Beleid en regie.* Op lang niet alle deelterreinen hadden de voormalige gemeenten beleid(skaders) geformuleerd. Bestemmingsplannen waren niet overal actueel. Evaluaties ontbraken wel eens, evenals risicoanalyses.

- *Toezicht en handhaving.* Nogal wat van de voormalige gemeenten schoten tekort in de handhaving, veelal door een gebrek aan capaciteit.
- *Werkgever.* De gemeenten hadden gebrek aan capaciteit.

De belangrijkste uitkomst van de enquête is:

- Er is tevredenheid over de prestaties van de voormalige gemeenten op het terrein van infrastructuur en leefomgeving: 52,1% was (zeer) tevreden (elders is dat 36,8%). De inwoners en instellingen in Sneek zijn duidelijk meer tevreden dan die in de andere voormalige gemeenten: 58,8% tegen 47,6%.

#### **Op basis daarvan zijn de volgende toetsingspunten geformuleerd**

- L. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 duidelijke beleidskaders voor haar omgevingsbeleid vastgesteld.
- M. Haar bestemmingsplannen zijn eind 2013 actueel.
- N. Zij heeft eind 2013 risicoanalyses gemaakt.
  - In de zelfstudie zal de gemeente aannemelijk moeten maken dat zij aan deze drie punten voldoet.
- O. De gemeentelijke handhaving (inclusief milieuhandhaving) is eind 2013 naar tevredenheid van de wettelijke toezichthouders en van de inwoners.
  - Dit zal in het aanvullend onderzoek moeten blijken.

*VII. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 haar kapitaalgoederen in kaart gebracht.*

## **7. CULTUUR EN VRIJE TIJD**

De belangrijkste conclusie uit de documentenanalyse is:

- *Beleid en regie.* In een enkele gemeente ontbrak een beleidsplan ten aanzien van de belangrijk sector toerisme. Elders stagneerde het beleid inzake de Friese taal.

De belangrijkste uitkomst van de enquête is:

- Er is tevredenheid over de prestaties van de voormalige gemeenten op het terrein van cultuur en vrije tijd: 56,6% was (zeer) tevreden (elders is dat 35,9%). Ook hier is de score in de voormalige gemeente Sneek beduidend hoger dan in de andere vier: 63,9% tegen 51,8%.

#### **Op basis daarvan is het volgende toetsingspunten geformuleerd**

- P. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 op het terrein van cultuur, vrije tijd en recreatie beleid vastgesteld en heldere keuzes gemaakt. *In het bijzonder is dat het geval ten aanzien van sport, het kernenbeleid en het beleid met betrekking de Fryske Taal.*
  - In de zelfstudie zal de gemeente aannemelijk moeten maken dat zij hieraan voldoet; in het aanvullend onderzoek zal getoetst worden of de gemeente ook werkelijk heldere keuzes gemaakt heeft.

## **8. ECONOMIE**

De belangrijkste conclusies uit de documentenanalyse zijn:

- *Beleid en regie.* In een aantal gemeenten werd geconstateerd dat er geen grondbeleid was, of dat de effecten van dat beleid onbekend waren.

- *Werkgever.* In een enkele gemeente was een gebrek aan personeel.

De belangrijkste uitkomst van de enquête is:

- Er is tevredenheid over de prestaties van de voormalige gemeenten op het terrein van economie: 40,5% was (zeer) tevreden (elders is dat 30,9%). De gemeente Sneek werd meer gewaardeerd dan de andere vier: 50,9% tegen 33,9%.

### Op basis daarvan zijn de volgende toetsingspunten geformuleerd

- Q. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een helder grondbeleid en heeft de risico's in kaart gebracht.
- R. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel op het terrein van Economie.
- In de zelfstudie zal de gemeente dit aannemelijk moeten maken, het aanvullende onderzoek zal een toets opleveren.
- S. Samenwerking met buurgemeenten leidt eind 2013 tot meerwaarde.
- De gemeente zal hier in de zelfstudie een oordeel over moeten vellen. In het aanvullende onderzoek zal hierover met bestuurlijke partners gesproken worden.
- IX. *Als grote gemeente speelt Súdwest-Fryslân eind 2013 een duidelijke rol in de provinciale en Noord-Nederlandse economie.*
- X. *De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een samenhangend economisch beleid.*
- XI. *De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een samenhangend toerismebeleid.*

## 9. SAMENVATTING TOETSINGSPUNTEN 2013

In de vorige paragrafen zijn per kapitaal toetsingspunten geformuleerd. In onderstaande tabel worden zij samengevat. Hier worden alleen de gedocumenteerde toetsingspunten weergegeven (dus: gebaseerd op documenten en/of de enquête).

Kapitalen / beleidsterreinen	Toetsingspunten
Democratisch kapitaal	A. De gemeente Súdwest-Fryslân moet eind 2013 een visie hebben op de lokale democratie (inspraak, burgerparticipatie). B. Burgers, instellingen en bedrijven zijn eind 2013 tevreden over hun participatiemogelijkheden, zowel als kiezer, als participant en als cliënt. C. De gemeente Súdwest-Fryslân laat die tevredenheid periodiek onderzoeken.
Middelen	D. De begroting van de gemeente Súdwest-Fryslân moet eind 2013 SMART geformuleerd zijn. E. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar maatregelen (incl. subsidies). F. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel in dienst op het terrein van Financien.
Kennis en innovatie	G. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 beleid gemaakt op het terrein van onderwijs. H. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 innovatiebeleid gemaakt.
Sociaal kapitaal	I. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een visie op de sociale cohesie in de samenleving. J. Haar ambities en middelen zijn in evenwicht. K. De gemeente Súdwest-Fryslân kent eind 2013 de resultaten van haar beleid (incl. gesubsidieerde voorzieningen en activiteiten).
Milieu, infrastructuur en leefomgeving	L. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 duidelijke beleidskaders voor haar omgevingsbeleid vastgesteld. M. Haar bestemmingsplannen zijn eind 2013 actueel. N. Zij heeft eind 2013 risicoanalyses zijn gemaakt. O. De gemeentelijke handhaving (inclusief milieuhandhaving) is eind 2013 naar tevredenheid van de wettelijke toezichthouders en van de inwoners.



<b>Cultuur en vrije tijd</b>	P. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 op het terrein van cultuur, vrije tijd en recreatie beleid vastgesteld en heldere keuzes gemaakt. In het bijzonder is dat het geval ten aanzien van sport, het kernenbeleid en het beleid met betrekking de Fryske Taal.
<b>Economie</b>	Q. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een helder grondbeleid en heeft de risico's in kaart gebracht. R. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel op het terrein van Economie. S. Samenwerking met buurgemeenten leidt eind 2013 tot meerwaarde.

Kapitalen / beleidsterreinen	Aandachtspunten gemeente
<b>Democratisch kapitaal</b>	I. De doorwerking van burgerparticipatie moet in de ogen van de samenleving voldoende zijn. II. De invloed van Raad en College op intergemeentelijke samenwerking moet maar tevredenheid zijn.
<b>Middelen</b>	III. De gemeente Súdwest-Fryslân moet zelf meer kunnen doen dan de voormalige gemeenten ("minder uitbesteden"). IV. Zij moet beter management hebben dan de voormalige gemeenten.
<b>Kennis en innovatie</b>	
<b>Sociaal kapitaal</b>	V. De gemeente Súdwest-Fryslân weet eind 2013 zichtbaar gebruik te maken van de veerkracht van de samenleving. VI. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een koppeling weten te leggen tussen veiligheid in de wijken (vooral Sneek) en sociale cohesie en leefbaarheid.
<b>Milieu, infrastructuur en leefomgeving</b>	VII. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 haar kapitaalgoederen in kaart gebracht.
<b>Cultuur en vrije tijd</b>	
<b>Economie</b>	VIII. Als grote gemeente speelt Súdwest-Fryslân eind 2013 een duidelijke rol in de provinciale en Noord-Nederlandse economie. IX. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een samenhangend economisch beleid. X. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft eind 2013 een samenhangend toerismebeleid.

## A. Documenten

---

Voor het documentenonderzoek zijn vele archiefstukken. Het is vrijwel ondoenlijk die alle op te sommen. Daarom wordt hier volstaan met een aanduiding van de soort documenten.

### **Over de herindeling:**

- Eindrapportage zelfevaluatie bestuurskwaliteit Friese gemeenten, 3 december 2003.
- Herindelingsadvies, 3 april 2009.
- Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.
- Bestuursprogramma 2011-2014
- Ontwerpnotitie Kernenbeleid
- Programmabegroting SWF-2011
- Samenwerkingsagenda provincie-gemeente 2011-2021.

### **Over het functioneren van de vijf voormalige gemeenten:**

- Stukken die ten grondslag liggen van bovengenoemde documenten.
- De zelfevaluaties van de vijf voormalige gemeenten.
- Stukken waaruit blijkt op welke manier de vijf gemeenten zijn omgegaan met de conclusies uit de zelfevaluaties.
- Stukken met reacties van de provincie op de zelfevaluaties.
- Jaarverslagen rekenkamers.
- Inspectierapporten (waaronder VROM-inspecties) van 2004.
- Staat van de Gemeente (voor zover de gemeenten daaraan meededen).
- Jaarverslagen van de vijf gemeenten, 2009 en 2010.
- Dossier Intergemeentelijke Sociale Dienst.
- Burgerjaarverslagen 2009 en 2010.
- Integrale handhavingsplannen en Jaarverslagen integrale handhaving.
- Organisatie- en formatieplan herindeling (met fte, etc.).
- Strategische visiedocumenten van de vijf.
- Strategische visiedocumenten van Súdwest-Fryslân.

## B. Gesprekspartners

---

### Rondetafelgesprek College van B&W (24 januari 2012, 14.00 – 16.00 uur)

- Hayo Apotheker - burgemeester
- Maarten Offinga - wethouder
- Sjoerd Tolsma - wethouder
- Leo Pieter Stoel - wethouder
- Gea Akkerman - wethouder
- Wigle Sinnema - wethouder
- Johan Krul - gemeentesecretaris

### Rondetafelgesprek Raadspresidium (24 januari 2012, 19.30 – 21.30 uur)

- Ad van de Kolk - fractievoorzitter Verenigd Links
- Angeline Kerver - fractievoorzitter GroenLinks
- Djoke de Jong - fractievoorzitter PvdA
- Germ Gerbrandy - fractievoorzitter FNP
- Hans Visser - fractievoorzitter CDA
- Henk Hoekema - fractievoorzitter Gemeentebelangen
- Klaas Jan Semplonius - fractievoorzitter Totaal Lokaal
- Lieuwe van der Pol - fractievoorzitter ChristenUnie
- Mirjam Bakker - fractievoorzitter D66
- Sijmen Wijbenga - fractievoorzitter VVD

### Rondetafelgesprek Directie en Managementteam (25 januari 2012, 09.30 – 11.30 uur)

- Henri Meijering - directeur
- Remco Admiraal - concerncontroller
- Griet Heeg - directieadviseur
- Henk Verbunt - afdelingsmanager Bedrijfsvoering
- Sjoerd Joustra - afdelingsmanager Dorpen & Steden
- Martin Fierant - afdelingsmanager Ontwikkeling & Realisatie
- Theo Struijs - afdelingsmanager Publiek
- Anne Kloosterman - afdelingsmanager Backoffice

### Interview Intergemeentelijke Sociale Dienst (21 februari 2012, 14.30-16.00 uur)

- Sjoerd Simon Kuipers - teammanager Financiën Súdwest-Fryslân, voorheen directeur ISD
- Henri Meijering - directeur Súdwest-Fryslân; voorheen gemeentesecretaris Sneek

## C. Verantwoording enquête

In de periode half december 2011 tot half januari 2012 hebben inwoners en vertegenwoordigers van instellingen en bedrijven de kans gekregen via internet hun opvattingen over het functioneren van de vijf voormalige gemeente te geven. In totaal zijn 3.000 adressen aangeschreven (de geadresseerden konden ook een schriftelijke vragenlijst opvragen en die invullen). De resultaten zijn opgenomen in een afzonderlijke bijlage bij dit rapport. De enquête is uitgevoerd door CentERdate (Universiteit van Tilburg). De verantwoording in deze bijlage is gebaseerd op informatie van dat bureau.

De *grootte van de steekproef* wordt bepaald door de grootte van de populatie, de gewenste betrouwbaarheid en de gewenste nauwkeurigheids- of steekproefmarge. In het onderzoek is een *betrouwbaarheidspercentage* van 95% gehanteerd, dat wil zeggen dat bij herhaling van het onderzoek de resultaten in 95% van de gevallen dezelfde zullen zijn. Veelal wordt uitgegaan van een maximale steekproefmarge van 5%. Deze afwijking geldt wanneer 50% van de ondervraagde respondenten een bepaald antwoord geeft; in werkelijkheid (in de populatie) zal tussen 45% en 55% dit antwoord geven. Bij een populatie groter dan 20.000 is een steekproef van 377 respondenten voldoende om, op basis van de onderzoeksresultaten, met 95% betrouwbaarheid uitspraken te kunnen doen over de populatie.

De *respons* op de enquête was 15,2% (456 respondenten); in vergelijking met soortgelijk onderzoek is dat laag. Naar de oorzaken van de lage respons valt slechts te gissen; in verband met de periode waarin het onderzoek plaatsvond (december-januari) heeft de enquête al langer opengestaan dan gebruikelijk. Ook is een herinneringsbrief verstuurd. Problematisch is de lage respons echter niet. De respons is hoog genoeg om met 95% betrouwbaarheid uitspraken te kunnen doen over de resultaten. Dit betekent dat wanneer het onderzoek 20 keer opnieuw zou worden uitgevoerd, er 19 keer hetzelfde resultaat uitkomt. Dit geldt dan wel de gehele populatie. De respons per voormalige gemeente is wat laag om met dezelfde betrouwbaarheid uitspraken te kunnen doen. De steekproef in Sneek is wel hoog genoeg wanneer een grotere steekproefmarge wordt toegelaten (8% maximaal). Dit betekent dat wanneer 50% van de inwoners van Sneek aangeeft het eens te zijn met een stelling, in werkelijkheid tussen de 42% en 58% het eens is met de stelling.

### Responsoverzicht

Voormalige gemeente	Bedrijven / instellingen	Inwoners	Totaal
Bolsward	2	39	41
Nijefurd	10	62	72
Sneek	23	153	176
Wûnseradiel	14	62	76
Wymbritseradiel	15	76	91
Totaal	64	392	456

Gegeven deze informatie en om betrouwbare conclusies te kunnen trekken hebben de onderzoekers in samenspraak met de Begeleidingscommissie en de gemeentelijke Klankbordgroep besloten in de rapportage geen uitsplitsing te maken naar de vijf voormalige gemeenten afzonderlijk; in plaats daarvan is een vergelijking gemaakt tussen de resultaten voor de voormalige gemeente Sneek enerzijds en de vier andere anderzijds, daar waar er significante verschillen zijn. Deze vergelijking is gemaakt, omdat Sneek de enige grote kern is met een stedelijk karakter. Er kunnen verschillen bestaan in de waardering van de gemeentelijke prestaties tussen stedelijke en niet-stedelijke gemeenten. Die eventuele verschillen worden door de vergelijking tussen Sneek en de overige gemeenten zichtbaar gemaakt.

In de rapportage wordt een vergelijking gemaakt met *referentiegemeenten*. Het gaat hier om gemeenten die in het recente verleden eveneens bestuurskrachtonderzoek hebben laten verrichten door de Universiteit van Tilburg en PwC. In het kader van dat bestuurskrachtonderzoek zijn soortgelijke vragen gesteld aan inwoners en instellingen/bedrijven. De gemeenten liggen verspreid door Nederland (Noord-Holland en Zuid-Holland), in stedelijke en plattelandsgebieden, met een stedelijk of plattelandskarakter, groot en klein. In concreto gaat het om Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Drechterland, Giessenlanden, Hardinxveld-Giessendam, Krimpen aan den IJssel, Leerdam, Ridderkerk, Zederik.

In hoeverre de respondenten zich hebben laten leiden door hun mening over de herindeling is niet nader onderzocht. Het kan daardoor niet uitgesloten worden dat voorstanders van de herindeling zich negatiever hebben uitgelaten over de voormalige gemeenten, en tegenstanders juist positiever. Het kan ook zijn dat het oordeel over de herindeling de wel of niet deelname aan het onderzoek bepaald heeft.

## D. Geschiedenis herindeling Súdwest-Fryslân.

---

### INLEIDING: PROVINCIALE REGIE

In 2001 heeft het college van Gedeputeerde Staten in overleg met de Vereniging Friese Gemeenten (VFG) een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar de knelpunten in de organisatie van het openbaar bestuur in de provincie. De rapportage van dat onderzoek, “It lokaal bestjoer yn Fryslân en hoe fierder?”, is 6 december 2001 besproken met de fractievoorzitters van de Friese gemeenteraden en de colleges van die gemeenten. In april 2002 heeft de ledenvergadering van de Vereniging Friese Gemeenten uitgesproken, dat er problemen waren met de bestuurskracht van het Friese lokale bestuur en dat deze in kaart moesten worden gebracht.<sup>26</sup> Het provinciaal bestuur werd uitgenodigd de regie van dit proces ter hand te nemen en om in overleg met het VFG-bestuur normen en criteria voor de toetsing van de lokale bestuurskracht te ontwikkelen.

### ZELFEVALUATIES VAN DE GEMEENTEN

Naar aanleiding van bovenstaande kwamen Gedeputeerde Staten tot de conclusie dat een inventarisatie van de feitelijke situatie en knelpunten per gemeente wenselijk was. Deze zelfevaluaties van de Friese gemeenten hebben in 2003 plaatsgevonden. Naar aanleiding van overleg (13 februari) van de provincie met de Friese gemeenten over de uitkomsten van de zelfevaluaties hebben Gedeputeerde Staten op 13 augustus 2004 het rapport “Project versterking bestuurlijke organisatie - Rapportage en Vooruitblik” aan Provinciale Staten aangeboden. Bevindingen uit dit rapport waren:<sup>27</sup>

- In de zelfevaluatierapporten van de zuidwesthoek gemeenten (waaronder ook Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Littenseradiel) werd een groot aantal knelpunten en verbeterpunten gesignaleerd, vooral op het vlak van vervulling van de gemeentelijke rollen als beleidsontwikkelaar, toezichthouder en handhaver en als dienstverlener. De problematiek die aan deze knelpunten ten grondslag lag, bleek voornamelijk van personele en financiële aard te zijn.
- De oplossingsrichtingen die de gemeenten aangaven waren vooral het investeren in de eigen organisatie en samenwerking met buurgemeenten. Uitgewerkte concepten van samenwerking met voorwaarden en criteria waar samenwerking aan moest voldoen, ontbraken. Daardoor werd ook niet toegekomen aan de vraag of intergemeentelijke samenwerking een afdoende oplossing kon vormen de gesignaleerde problemen. Alleen in de rapporten van Bolsward en Nijefurd werd een duidelijk ijkpunt voor de noodzaak en toereikendheid van intergemeentelijke samenwerking genoemd: de gemeente moest kunnen blijven presteren overeenkomstig haar eigen ambities.
- In de maatschappelijke situatie in de Zuidwesthoek was sprake van dynamische ontwikkelingen op het gebied van recreatie en toerisme. Meer in het algemeen werd de Zuidwesthoek gekenmerkt door een zwakke economische structuur. Alle zeilen moesten worden bijgezet om structurele verbeteringen van de economie en werkgelegenheid te realiseren. Ook dat zou vragen om een sterk lokaal bestuur dat op de daarmee samenhangende opgaven en uitdagingen berekend was.
- De gemeenten Sneek en Wymbritseradiel werkten al veel samen. Het werd van belang geacht, dat zij dit wisten vast te houden en dat hun samenwerking “blijvend niet-vrijblijvend” zou zijn.
- Beperkingen van de bestuurlijke kleinschaligheid werden met name gesignaleerd voor de gemeenten Nijefurd, Bolsward en Wûnseradiel. Nijefurd en Wûnseradiel waren plattelandsgemeenten die voluit te maken hadden met kritische recreatieve ontwikkelingen in het Merengebied, Gaasterland en langs de IJsselmeerkust. Bolsward had daarbij gestalte gegeven aan de functie van de stad als regionaal centrum.

---

<sup>26</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>27</sup> Project Versterking Bestuurlijke Organisatie, Rapportage en vooruitblik, Gedeputeerde Staten van Fryslân, juli 2004.

De provincie was van mening dat structurele versterking van het bestuur van deze gemeenten onontkoombaar was.

Uit het rapport viel nog niet af te leiden op welke wijze het College van Gedeputeerde Staten tot beleidskeuzes wilde komen. Daarvoor wilde het eerst de discussie met Provinciale Staten afwachten.

Naar aanleiding van het rapport gingen de gemeenten met elkaar in gesprek over de bestuurskracht. Op 4 oktober 2004 vond overleg plaats tussen de 8 gemeenten in de Zuidwest hoek (Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Littenseradiel, Nijefurd, Lemsterland, Wûnseradiel, Wymbritseradiel, Sneek).<sup>28</sup> De oorspronkelijke aanleiding voor deze bijeenkomst was een vrijblijvende brainstorm over het vervolg van samenwerkingsverbanden in de Zuidwesthoek. De achterliggende behoefte kende verschillende invalshoeken: kwetsbaarheid, landelijke ontwikkelingen, wens om beleid te harmoniseren, draagvlak voor voorzieningen, gewenste synergie effecten. Uit deze bespreking kwamen verschillende lijnen naar voren. Wymbritseradiel en Sneek wilden intensief samen optrekken, met een brede oriëntatie. Nijefurd richtte zich op schaalvergroting; in eerste instantie door samenwerking, op termijn door fusie. Bolsward wilde op alle terreinen samenwerken en sloot niks uit. Wûnseradiel richtte zich bij samenwerking in eerste instantie op Littenseradiel en Bolsward.

Omdat de zelfevaluaties onvoldoende aanknopingspunten bevatten voor conclusies en concrete uitspraken ter verbetering van kwaliteit van het lokale bestuur van Fryslân als geheel, heeft de provincie een notitie opgesteld.<sup>29</sup> In deze notitie werden kaders en randvoorwaarden geschetst voor de vervolgaanpak, zoals de gezamenlijke en complementaire verantwoordelijkheid van provincie en gemeenten voor de versterking van bestuurskracht en kwaliteit in Fryslân, opzet voor een vierjaarlijkse visitatie van de lokale en provinciale bestuurskwaliteit annex een daarop aansluitende verbeteringsplan en invulling van de regierol van de provincie.

#### INITIATIEF TOT HERINDELING

In juli 2006 hebben Gedeputeerde Staten de notitie “Friese gemeenten samen sterk” opgesteld.<sup>30</sup> In deze notitie gaven zij aan dat het College, gezien de uitkomsten van de gemeentelijke zelfevaluaties van 2003, met de gemeentebesturen in overleg wilde treden om per gebied tot een wezenlijke versterking van de lokale bestuurskracht te komen. Het College had daarbij zoveel mogelijk aangeknoopt bij initiatieven van de gemeenten zelf. Dit heeft in de Zuidwesthoek geleid tot periodieke bestuurlijke overleggen met de acht eerder genoemde gemeenten.

Eind 2007 is, op verzoek van de gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Littenseradiel, Sneek en Wûnseradiel, door een extern bureau onderzocht<sup>31</sup> met welke gemeenten een optimale match van lokaal-bestuurlijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke samenhang bereikt kon worden. In het onderzoek werd ‘van buiten naar binnen’ gekeken; dat leidde tot het formuleren van twee bestuurlijke varianten die het beste zouden kunnen bijdragen aan het realiseren van de opgaven van de regio.<sup>32</sup> De eerste variant was te komen tot één bestuur: een fusie van de acht gemeenten. De tweede variant hield rekening met de positie van Lemsterland en ging uit van een fusie van de andere zeven gemeenten. Deze twee varianten hadden als nadeel dat zij de provinciale bewegingsruimte ten aanzien van andere regio's vermoedelijk belemmerden en dat mogelijk delen van Lemsterland (alleen in variant 1) en delen van Littenseradiel en Wûnseradiel niet in een dergelijke fusie mee konden gaan.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Samenwerking in de ZuidWestHoek, Stand van zaken en vervolg..., 7 februari 2005.

<sup>29</sup> Notitie ‘kaders voor kwaliteit’, provincie Fryslân, 9 mei 2005.

<sup>30</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>31</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>32</sup> Een kleurrijk perspectief voor Zuidwest Fryslân”: een verkenning naar herindeling, 27 november 2007.

<sup>33</sup> Daarnaast werd een aantal andere varianten beoordeeld dat minder aan de externe opgave tegemoet kwam. Van deze varianten kwam als beste variant uit de bus: een nodale herindeling rond de gemeenten Bolsward en Sneek (respectievelijk: Bolsward met Littenseradiel en Wûnseradiel, en Sneek met Gaasterlân-Sleat, Nijefurd en Wymbritseradiel).



In oktober 2007 verscheen het rapport “Van Samenwerken naar samengaan” een onderzoek in opdracht van de gemeenteraad van Wymbritseradiel naar herindelingsmogelijkheden van deze gemeente. Uit deze en andere rapporten werd een aantal conclusies getrokken over de samenhang van dit gebied.<sup>34</sup> De algemene conclusie kon zijn, dat sprake was van een voor Nederlandse begrippen uniek homogeen gebied. Een gebied met een rijke historie, zes van de elf Friese steden en vele kernen met een bloeiend verenigingsleven; een gebied dat door het water en het groen, de dorpen en de steden, recreatie en toerisme, de economie, een sterke agrarische sector, de voorzieningen en de infrastructuur, met elkaar verweven en verbonden was. Een gebied waarin de gemeenten knelpunten ervoeren in het continue kunnen garanderen van een goede dienstverlening aan burgers die ingebed was in een voldoende democratische structuur. Een gebied waarin kansen lagen om ontwikkelingen te bewerkstelligen op het gebied van werkgelegenheid, woningbouwopgaven, toerisme en recreatie of het handhaven van de landschappelijke waarden. Om die kansen optimaal te kunnen benutten werd een grotere bestuurlijke schaal als randvoorwaarde gezien.

#### **OMVANG HERINDELING**

Het vorenstaande leidde medio 2008 bij de gemeenteraden van Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel tot (herbevestiging van) de conclusie, dat herindeling noodzakelijk was en kansen bood. De burgemeesters hebben een informateur benoemd (de heer Bruins Slot) die een advies moest uitbrengen over gemeentelijke herindeling in Súdwest-Fryslân.<sup>35</sup> De opdracht was gericht op het realiseren van een herindeling per 1 januari 2011 die moest leiden tot duurzame vergroting van de bestuurskracht in Súdwest-Fryslân. De informateur diende daarbij verkennend werk te verrichten en gesprekken te voeren met de betrokken gemeenten, de overige Zuidwesthoekgemeenten Lemsterland en Littenseradiel, de buurgemeenten Harlingen en Skarsterlân en de provincie Fryslân; ook moest hij herindelingsvarianten in beeld brengen die zouden kunnen rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak.

Op 22 september 2008 heeft de informateur het eindadvies uitgebracht getiteld “Een gemeente uit één stuk”.<sup>36</sup> Zijn advies luidde de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel samen te voegen. Tijdens de informatieopdracht was geconstateerd dat Gaasterlân-Sleat een onzekere factor was gaan vormen voor de vijf andere Zuidwesthoekgemeenten, terwijl die een voorkeursvariant bleken te delen. Omdat de streefdatum voor fusie 1 januari 2011 was, heeft de informateur geadviseerd Gaasterlân-Sleat niet te betrekken bij het vervolgtraject, tenzij die gemeente in oktober 2008 voor die specifieke variant koos. Het draagvlak bij de andere vijf zou er door verzwakken wat het vervolgtraject zou compliceren. Op 28 oktober 2008 hebben de raden van de vijf gemeenten geconcludeerd dat sprake was van een stevig bestuurlijk draagvlak voor het vormen van een nieuwe gemeente door fusie van Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Tevens hebben zij besloten om een traject te starten op basis van de Wet algemene regels herindeling om te komen tot een fusie per 1 januari 2011. De gemeenteraad van Gaasterlân-Sleat had op 14 oktober 2008 al besloten niet mee te doen aan het voorgenomen fusieproces van de vijf gemeenten in Súdwest-Fryslân.

#### **VAN HERINDELINGSONTWERP NAAR WET**

Het herindelingsontwerp voor de gemeente Súdwest-Fryslân is vervolgens op 16 december 2008 door de gemeenteraad van de vijf gemeenten vastgesteld.<sup>37</sup> Op 20 april 2009 hebben de gemeenteraden definitief

<sup>34</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>35</sup> Nota Samenvoeging, Tweede Kamer de Staten Generaal, 16 maart 2010.

<sup>36</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>37</sup> Burgerjaarverslag gemeente Sneek 2009.

ingestemd met het ontwerp, waarmee het betreffende document is veranderd in een herindelingsadvies dat vervolgens is aangeboden aan de provincie Fryslân.

In het herindelingsadvies werden diverse argumenten aangedragen om te komen tot een grotere gemeente:

- Doordat gemeenten veelvuldig zijn gaan samenwerken, is “teveel bestuurlijke drukte” ontstaan en het gevoel bij gemeenten “er niet meer zelf over te gaan, waardoor een gebrek aan democratische legitimatie is ontstaan.”
- Het uitgangspunt dat gemeenten de ‘eerste overheid’ zijn “vraagt om sterke gemeenten die hun blik vooral richten op de aanpak van belangrijke maatschappelijke vraagstukken.”
- De vijf gemeenten vormen een “robuust regionaal geheel”, “gelet op de sterke samenhang in cultuur, historie, natuur, toerisme, industrie en de agrarische sector”. “Daarbij is de samenhang gekoppeld aan de nu al aanwezige visies op integraal kernenbeleid bij de individuele gemeenten, meer dan voldoende aanwezig om de gewenste ambities en kwaliteit in de nieuwe gemeente met 80.000 inwoners te kunnen waarborgen.”

Het herindelingsadvies<sup>38</sup> voor de nieuwe gemeente bevat een aantal uitdagingen en ambities op de terreinen: goede dienstverlening, aandacht voor leefgemeenschappen en burgers, vermindering van gemeenschappelijke regelingen (Sociale Dienst), oppakken van kansen, ontwikkeling van een visie op de gemeente en het opstellen van een Fries taalbeleid.

- *Goede dienstverlening.* De gemeenten stellen, dat het met een omvang van zo’n 80.000 inwoners mogelijk moet zijn een deskundig en op de taken berekende ambtelijke organisatie op te bouwen. De organisatie diende een kwaliteitslag te maken; medewerkers zouden de competenties moeten hebben dan wel krijgen om die slag mogelijk te maken. Veel aandacht zou nodig zijn voor de dienstverlening aan de burger, het bedrijfsleven en de verenigingen en instellingen. Gewezen werd op de snelle ontwikkeling van de digitale snelweg die optimale mogelijkheden zou bieden voor decentrale dienstverlening thuis, en ook op de blijvende noodzaak van fysieke contacten met de gemeente (vooral voor de zwakkere in de samenleving). De gemeenten wilden “een sluitend en vooral herkenbaar lokaal netwerk” inrichten met andere partners die zich bezig houden met zorg, wonen, werk en welzijn. En de organisatie zou nadrukkelijk dorpsgericht moeten zijn.
- *Gericht op leefgemeenschappen en burgers.* Korte lijnen, zo waren de gemeenten van mening, waren van essentieel belang, gelet op het grote aantal kernen; korte lijnen tussen burger en bestuur, en tussen burger en ambtelijk apparaat. Ook werd empathie belangrijk gevonden: binnen bestuur en ambtelijk apparaat voor verschillen in cultuur tussen stad en platteland. Elke leefgemeenschap, dorp of stad, zou recht hebben op een eigen identiteit en die identiteit zou gerespecteerd moeten worden, ook na de herindeling. De nieuwe gemeente zou “moeten kunnen laten zien, dat zij in staat is vraagstukken omtrent de leefbaarheid in de dorpen en steden samen met mede overheden, maatschappelijke partners en bedrijfsleven op te lossen.”
- *Vermindering van gemeenschappelijke regelingen.* De gemeenten wilden het aantal gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden na de fusie terugdringen. Voor de nieuwe taken zouden geen nieuwe samenwerkingsverbanden nodig zijn.
- *Oppakken van kansen.* De combinatie van de woonlandschappen, het gesignaleerde recreatief-toeristisch potentieel en zorgmogelijkheden zou een goede uitgangspositie bieden voor verdere ontwikkeling.
- *Ontwikkelen van een visie.* De nieuwe gemeente moest een visie hebben met borging van de rol van de Raad, bevolking, instellingen, verenigingen en ondernemingen.

Op 17 juni 2009 hebben Gedeputeerde Staten van Fryslân hun conceptzienswijze op het gemeentelijke herindelingsadvies vastgesteld en ervoor gekozen om, gelet op het belang van het onderwerp en de impact van de voorgenomen herindeling, Provinciale Staten te betrekken bij hun besluitvorming.<sup>39</sup> Tijdens hun bespreking van de conceptzienswijze stonden Provinciale Staten (24 juni 2009) kritisch stil bij vooral het (lokale) draagvlak,

<sup>38</sup> Herindelingsadvies gemeente Súdwest-Fryslân, 3 april 2009.

<sup>39</sup> Memorie van toelichting, Samenvoeging van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel, Tweede Kamer de Staten Generaal, vergaderjaar 2009–2010, 32 242, nr. 3.

de omvang van de nieuwe gemeente en de te verwachten versterking van de lokale bestuurskracht. Provinciale Staten plaatsten enkele kanttekeningen bij de conceptzienswijze van Gedeputeerde Staten. De Staten verwierpen een motie waarin vertrouwen werd uitgesproken in het tot dusver door GS gevoerde beleid en nam de volgende motie aan met het uitdrukkelijke verzoek een evenwichtiger zienswijze te maken en de minister en Kamer op de hoogte te brengen van de kritische kanttekeningen van de Staten.

*stik nr. 1*

*PS fersykje it kolleezje fan DS:*

- yn elk gefal gjin positive sjenswize nei de minister te stjoeren;*
- dizze sjenswize oan te passen op de hjir boppe (yn de oerwagings) neamde konkrete kritykpunten, sadwaande dat der in lykwichtiger en mear folslein byld fan foar- en neidielen fan de foarnommen gemeentlike fúzje ter beoardieling troch de minister en de Keamer ûntstiet;*
- dêrneist ek it ferslach fan dizze Steaten, 24 juny, op dit punt mei te stjoeren;*
- ta beslút dizze moasje ek mei te stjoeren mei de definitive sjenswize.*

In hun definitieve zienswijze op het herindelingsadvies (30 juni 2009) hebben Gedeputeerde Staten het gevoel van de Provinciale Staten meegewogen. De zienswijze van het College bleef positief, maar bevatte ook een vergelijking van mogelijk varianten en verwoordde de noodzaak aandacht te besteden aan de gevolgen voor de kernen. Eind 2009 is de regering akkoord gegaan met het fusievoorstel. De Raad van State zag in zijn advies (11 november 2009) geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Eind 2009 heeft de regering het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten ingediend. In 2010 volgde de behandeling in de Staten-Generaal, waarna het wetsvoorstel werd aangenomen.



## E. Samenstelling Begeleidingscommissie

---

- Ruud Viergever, voorzitter
- Nevin Akbasoglu, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011)
- Merel de Groot, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Griet Heeg, gemeente Súdwest-Fryslân
- René Monnikhof, provincie Fryslân
- Selke Schimmel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012)